

Vergaderjaar 2016–2017

34 593

Samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde in de provincie Groningen. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de betrokken gemeenten, waarmee de nieuw te vormen gemeente een oppervlakte van 276 km² zal beslaan en ruim 25.000 inwoners zal tellen. De naam van de nieuwe gemeente is Westerwolde.

Met dit wetsvoorstel wordt het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, ongewijzigd overgenomen. Aanleiding voor het voorstel tot samenvoeging is de wens van de betrokken gemeenten tot versterking van de bestuurlijke organisatie, met als doel het verzekeren van een adequate invulling van de huidige en toekomstige lokale en regionale opgaven.

In hoofdstuk 2 wordt de voorgeschiedenis van de voorgestelde samenvoeging behandeld. In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 beschreven. De financiële consequenties van het voorstel komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de datum van herindeling, de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de referendabiliteit van het wetsvoorstel. Het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten en de zienswijze van gedeputeerde staten zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

Al in 1999 werd voor het eerst initiatief genomen om te komen tot een samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. De tijd daartoe bleek toen echter (nog) niet rijp. In de jaren daarna onderzocht Bellingwedde de mogelijkheden tot samenwerking met de gemeenten Menterwolde, Pekela en Veendam. De gemeente Vlagtwedde oriënteerde zich in eerste instantie op de gemeente Stadskanaal. Een eventuele intensieve (ambtelijke) samenwerking tussen de gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Pekela en Veendam kon op zeer weinig maatschappelijk draagvlak rekenen, zo bleek uit een inwonersraadpleging door de gemeente Bellingwedde. De gemeente Bellingwedde besloot daarom het onderzoek naar samenwerking met deze gemeenten te staken. De oriëntatie van de gemeente Vlagtwedde op Stadskanaal mondde in eerste instantie wel uit in samenwerking op een aantal terreinen. Vanuit deze situatie kozen de gemeenten Bellingwedde, Stadskanaal en Vlagtwedde er voor om gezamenlijk onderzoek te doen naar verdergaande samenwerking. In 2012 strandde dit initiatief met de conclusie dat sprake was van een onoverkomelijk verschil van inzicht over de samenwerking tussen Bellingwedde en Vlagtwedde enerzijds en Stadskanaal anderzijds. Gevolg van dit onoverkomelijke verschil was dat het samenwerkingscluster «BSV» (Bellingwedde, Stadskanaal, Vlagtwedde) twee afzonderlijke rapportages leverde over de zelfevaluaties, die door clusters van samenwerkende gemeenten in Groningen in de loop van 2012 werden uitgevoerd (één vanuit het perspectief van de gemeente Stadskanaal en één vanuit het perspectief van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde). Omdat de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde dezelfde visie op samenwerking deelden, besloten zij hun samenwerking verder te intensiveren en concretiseren. Tevens ontwikkelden de gemeenten een gemeenschappelijke visie op hun bestuurlijke toekomst.

Op 9 oktober 2012 stelden de provincie Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten de Visitatiecommissie «Bestuurlijke Toekomst Groningen» in. De opdracht aan de visitatiecommissie was om te adviseren over een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting in Groningen, die ook op termijn de gewenste en noodzakelijke kwaliteit levert. De voornoemde zelfevaluaties fungeerden hierbij als inbreng van de gemeenten. In februari 2013 rondde de visitatiecommissie haar werkzaamheden af met de aanbidding van het rapport «Grenzeloos Gunnen»² aan de provincie en de gemeenten. Dit rapport bevat onder meer het advies om zes nieuwe gemeenten in de provincie te vormen, waarbij de gemeenten Bellingwedde, Vlagtwedde, Stadskanaal, Oldambt en Pekela zouden moeten worden samengevoegd tot één gemeente. Een nadere oriëntatie van de betrokken gemeenten op hun bestuurlijke toekomst leidde in de periode na het verschijnen van het rapport echter niet tot overeenstemming over de gewenste toekomstige gemeentelijke indeling. De negen Oost-Groninger gemeenten vroegen daarom de visitatiecommissie een aantal alternatieve indelingen te onderzoeken.³ Dit resulteerde in het aanvullend rapport «Grenzeloos Gunnen II»,⁴ dat in februari 2014 verscheen. Dit rapport constateert een vrijwel volledig

² Te raadplegen via de website van de provincie Groningen: http://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/_nieuws/toon/Item/commissie-presenteert-advies-bestuurlijke-toekomst-groningen/

³ Dit betreffen de gemeenten Bellingwedde, Vlagtwedde, Stadskanaal, Oldambt, Pekela, Veendam, Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde.

⁴ Te raadplegen via de website van de provincie Groningen: http://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/_nieuws/toon/Item/commissie-adviseert-horizontale-variant-herindeling-oost-groningen/

ontbreken van bestuurlijk draagvlak voor een samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal en Vlagtwedde. In plaats daarvan wordt een samengaan van de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde voorgesteld.

De raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde gingen intussen door met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op hun eigen bestuurlijke toekomst. Op 28 januari 2014 stelden zij conform artikel 5, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) een herindelingsontwerp vast. Het college van gedeputeerde staten (periode 2011–2015) was van mening dat deze ontwikkeling qua tempo onvoldoende aansloot bij het lopende proces en de dialoog in de regio. Over de toekomstige bestuurlijke organisatie bestond in de regio destijds geen overeenstemming.

Op 4 juli 2014 vond bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie en de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, waarin duidelijk werd dat de gemeenten wensten vast te houden aan de lopende Arhi-procedure. Gedeputeerde staten besloten hierop een open overleg in de zin van artikel 8, eerste lid, van de Wet arhi te starten. Op 8 juli 2014 kondigden gedeputeerde staten aan met ingang van 1 september 2014 een open overleg te zullen gaan voeren met de negen gemeenten⁵ in het oostelijk deel van de provincie. Als reactie daarop waren de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde genoodzaakt de door hen opgestarte Arhi-procedure te staken, aangezien het gemeenten niet is toegestaan voorbereidingen te treffen gericht op een wijziging van de gemeentelijke grenzen nadat de provincie heeft aangekondigd zelf een initiatief te starten (artikel 5, vierde lid, van de Wet arhi). Op het moment dat de provincie aankondigde het open overleg te zullen starten, liep de termijn voor het indienen van zienswijzen op het herindelingsontwerp bijna af. De provincie gaf de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde de ruimte om de oorspronkelijke sluitingstermijn te handhaven.

Op 4 maart 2015 besloten gedeputeerde staten om het open overleg voor een aantal gemeenten⁶ te beëindigen en voort te zetten met de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde. Afsproken werd dat de gemeenten de inhoudelijke opgaven centraal zouden stellen, voordat gesproken zou worden over welke bestuurlijke schaal het meest optimaal zou zijn voor deze opgaven. Met dit uitgangspunt gingen de vijf gemeenten aan de slag met het formuleren van een gezamenlijke strategische agenda, gericht op de maatschappelijke opgaven in het gebied. Nadat deze strategische agenda was opgesteld, concludeerden de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde dat het al bestaande herindelingsontwerp Westerwolde, waar het de samenwerking op regionale vraagstukken betreft, hier zo goed als naadloos op aansloot. Op grond van deze conclusie besloten de raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde op 23 maart 2015 het college van gedeputeerde staten schriftelijk te verzoeken het open overleg voor de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde te beëindigen, opdat zij hun eerder gestaakte Arhi-procedure weer konden oppakken. Het college van gedeputeerde staten gaf op dat moment geen gevolg aan het verzoek,

⁵ Bellingwedde, Vlagtwedde, Stadskanaal, Oldambt, Pekela, Veendam, Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde. De gemeente Groningen was bij het open overleg betrokken vanwege de grenscorrectie Meerstad met de gemeente Slochteren.

⁶ Het open overleg werd beëindigd voor de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Oldambt; voor deze gemeenten was inmiddels duidelijkheid ontstaan over hun toekomstige bestuurlijke organisatie. Ook werd het open overleg beëindigd met de gemeente Groningen.

omdat het proces van besluitvorming over de strategische agenda nog niet was afgerond in de overige drie betrokken gemeenten.

Na deze ontwikkelingen gaven de gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam aan het besluit van de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde als een gegeven te beschouwen, en stelden zij vast dat een nadere concretisering van de strategische agenda voor de vijf gemeenten niet langer aan de orde was en door de drie gemeenten zou worden voortgezet.

In het collegeakkoord 2015–2019 van de provincie Groningen is sprake van wijziging van het beleid op het gebied van provinciale sturing bij gemeentelijke herindelingen. Waar het vorig college koos voor sterke provinciale sturing, hanteert de provincie nu het uitgangspunt dat gemeenten in eerste instantie zelf aan zet zijn. In beginsel laat de provincie het nu aan de gemeenten om keuzen te maken waar het de bestuurlijke toekomst en voorstellen voor gemeentelijke herindeling betreft. Deze rolopvatting komt overeen met de uitgangspunten van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013.⁷ In het verlengde van deze provinciale rolopvatting gaven gedeputeerde staten op 1 september 2015 gevolg aan het verzoek van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde tot beëindiging van het open overleg. Dit betekende dat de gemeenten het proces dat in september 2014 werd afgebroken, weer op konden pakken. De gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam besloten daarop de gezamenlijke oriëntatie op hun bestuurlijke toekomst met elkaar voort te zetten.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

In het proces om te komen tot het herindelingsadvies heeft aandacht voor het draagvlak bij de inwoners van de gemeenten steeds een prominente plaats gehad. Naar aanleiding van het rapport van de Visitatiecommissie «Bestuurlijke Toekomst Groningen» (zie paragraaf 2.1), organiseerden zowel Bellingwedde als Vlagtwedde reeds in 2013 diverse burgerraadplegingen en inwonersbijeenkomsten. In totaal hebben in 2013 acht bijeenkomsten plaatsgevonden. Daarnaast werden de inwoners van beide gemeenten in december 2013 in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan zogeheten internetpolls (zie ook paragraaf 3.1.2.).

Op 28 januari 2014 hebben de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde unaniem het herindelingsontwerp Westerwolde vastgesteld. Dit ontwerp is in beide gemeenten op 22 mei 2014 – na de gemeenteraadsverkiezingen en de daarop volgende collegevorming – ter inzage gelegd. De termijn voor het indienen van zienswijzen eindigde op 17 juli 2014. In totaal zijn 53 zienswijzen ontvangen. Voor vijf van deze zienswijzen geldt dat zij door de indieners identiek naar beide gemeenten zijn verzonden, waarmee in totaal sprake is van 48 verschillende zienswijzen. Veertig van deze zienswijzen zijn ingediend door burgers en maatschappelijke organisaties, en acht door gemeenten. De overgrote meerderheid van de ingediende zienswijzen is instemmend tot uitgesproken positief. Daar waar sprake was van kritische geluiden ging het veelal over de vraag of de schaalgrootte van de nieuwe gemeente toereikend is. In de reactienota, die als bijlage bij het herindelingsadvies is gevoegd, wordt ingegaan op deze kritische geluiden met verwijzing naar verschillende wetenschappelijke publicaties⁸ waaruit naar voren komt dat schaalvergroting niet in alle gevallen de beste oplossing is. Bellingwedde en Vlagtwedde kiezen, zo

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

⁸ Verwezen wordt onder meer naar: Allers en Geertsema, «Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten», ESB, jaargang 99 (4688), 27 juni 2014.

blijkt uit de reactienota, nadrukkelijk voor de voordelen die zij voor hun gemeenten zien in kleinschaligheid.

Op 18 september 2014 besloten de raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde om het herindelingsontwerp Westerwolde, inclusief de reactienota, vast te stellen als kader voor het hiervoor besproken open overleg dat de provincie Groningen startte op grond van artikel 8 van de Wet arhi. Tevens besloten beide raden om, indien het open overleg niet tot een ander herindelingsvoorstel zou leiden, de eerder zelf opgestarte procedure te continueren door genoemde stukken als herindelingsadvies vast te stellen.

Met het eindigen van het open overleg per 1 september 2015 werd het voor de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde mogelijk hun eigen herindelingsprocedure te hervatten. Omdat het oude herindelingsadvies meer dan een jaar oud was besloten de gemeenten het gereed liggende advies op onderdelen te actualiseren. Op 26 oktober 2015 stelde de gemeenteraad van Bellingwedde het herindelingsadvies Westerwolde nagenoeg unaniem (12 stemmen voor en 1 stem tegen) vast, en de gemeenteraad van Vlagtwedde unaniem.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Volgens dit beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

Gedeputeerde staten van de provincie Groningen hebben het herindelingsadvies daarnaast ook getoetst aan, en positief geoordeeld over, een drietal aanvullende provinciale criteria uit de bijlage bij de provinciale visie op de bestuurlijke organisatie. Het gaat hier om de criteria nodaliteit (de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied), het schaalniveau (sluit de bestuurlijke schaal van de nieuw te vormen gemeente optimaal aan bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken?), en het criterium «inhoudelijk samenhangende gebiedsopgave» (aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen).

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde geïnitieerd. Op 28 januari 2014 hebben de gemeenteraden van beide gemeenten het herindelingsontwerp Westerwolde unaniem vastgesteld.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2. is het herindelingsadvies vervolgens door de gemeenteraad van Bellingwedde nagenoeg unaniem vastgesteld, en door de gemeenteraad van Vlagtwedde unaniem. De beoogde samenvoeging kan dan ook rekenen op een breed bestuurlijk draagvlak.

Breed bestuurlijk draagvlak blijkt uit de gebleven brede steun voor de herindeling voor en na de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014, terwijl voor beide gemeenten geldt dat de verhoudingen in de gemeenteraad sterk waren gewijzigd.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Door de colleges van Bellingwedde en Vlagtwedde is op diverse wijzen onderzocht of er voldoende maatschappelijk draagvlak voor de bestuurlijke fusie bestaat. Zo zijn er in 2013 in totaal acht inwonersavonden georganiseerd in verschillende kernen binnen beide gemeenten. In totaal bezochten ruim 550 inwoners een bijeenkomst. Gezien de duidelijke lijn in de reacties die gegeven werden is het beeld eenduidig positief. De aanwezigen kregen een aantal herindelingsvarianten voorgelegd, inclusief de variant om niet tot herindeling over te gaan, met de vraag welke variant de voorkeur genoot. Daarnaast werden de inwoners in de gelegenheid gesteld via internet aan zogeheten «polls» mee te doen. Van deze mogelijkheid maakten ruim 500 inwoners gebruik. Uit de inwonersavonden en uit de internetpolls bleek een ruime voorkeur voor samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde.

Het herindelingsontwerp heeft van 22 mei tot 17 juli 2014 ter inzage gelegen. Er zijn in totaal veertig zienswijzen ingediend door burgers, maatschappelijke organisaties (dorpsraden, verenigingen van plaatselijk belang) en uit de kring van bedrijven. De zienswijzen van burgers zijn voor bijna 90% positief. De minder positieve zienswijzen die door burgers werden ingediend, waren afkomstig van voorstanders van een grootschaliger oplossing. De zienswijzen van maatschappelijke organisaties waren in alle gevallen positief. Veel indieners onderschrijven de stelling dat de gemeente Westerwolde in staat zal zijn de taken die van haar worden verwacht adequaat uit te voeren.

In twintig van de ingediende zienswijzen (vijf door maatschappelijke organisaties en vijftien door burgers) werd betoogd dat een wijziging van de gemeentelijke grens gewenst was. Kleine delen van Stadskanaal (het gebied Onstwedde en omgeving) zouden bij de nieuwe gemeente Westerwolde gevoegd moeten worden om op die manier de historische grenzen en de samenhang van het gebied Westerwolde in ere te herstellen. Uit de beantwoording van de zienswijzen komt naar voren dat de besturen van Bellingwedde en Vlagtwedde hier niet afwijzend tegenover staan en dat het gebied naar hun oordeel goed past binnen de visie zoals verwoord in het herindelingsontwerp Westerwolde, maar dat zij van mening zijn dat een eventueel initiatief hiertoe aan de gemeente Stadskanaal is.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hechten groot belang aan samenwerking met de omliggende gemeenten in Groningen, Drenthe en, over de landsgrens, Duitsland. Aan de omliggende gemeenten is expliciet gevraagd een zienswijze in te dienen op het herindelingsontwerp. Dit verzoek is in alle gevallen tijdens de periode van de terinzagelegging gevolgd door een overleg tussen elke benaderde gemeente en de colleges van Bellingwedde en Vlagtwedde. Acht gemeenten hebben uiteindelijk een zienswijze ingediend. Zeven van de gemeenten hebben geen bezwaar en/of wensen de colleges succes met het realiseren van de voornemens. De gemeenten Borger-Odoorn, Menterwolde en Emmen hadden geen bezwaar of waren positief. Vier Duitse Gemeinden (Rhede, Dörpen, Haren en Lathen) reageerden eveneens positief. De gemeente Stadskanaal had eerder in haar zienswijze van 9 juli 2014 nog gepleit voor samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde. Zoals beschreven in paragraaf 2.1, hebben de gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam in een later stadium kenbaar gemaakt de keuze van Bellingwedde en Vlagtwedde voor elkaar als een gegeven te

beschouwen. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er sprake is van voldoende regionaal bestuurlijk draagvlak.

3.2. Interne samenhang / dorps- en kernenbeleid

De grenzen van de nieuw te vormen gemeente Westerwolde vallen nagenoeg geheel samen met de gelijknamige streek, waarvan de historische wortels teruggaan tot de vroege Middeleeuwen. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde geven aan dat er na de samenvoeging sprake zal zijn van een sterke interne samenhang, waarbij wordt voortgebouwd op een gemeenschappelijke geschiedenis, landschappelijke kenmerken, identiteit en cultuur.

De gemeenschappelijke visie van beide gemeenten op de identiteit, ambities en opgaven van de nieuw te vormen gemeente draagt bij aan verdere versterking van de interne samenhang. De visie behelst een groene, leefbare gemeente met oog en ruimte voor kleinschaligheid, waar elkaar aanvullende economische activiteiten ontplooid worden, onder meer op het gebied van innovatieve landbouw, agribusiness en industrie, recreatie en toerisme. De interne samenhang blijkt, in beleidsmatig opzicht, ook uit het feit dat beide gemeenten op diverse terreinen al enige tijd intensief samenwerken. Het gaat hier bijvoorbeeld om taken op het gebied van het sociaal domein, ruimte, belastingen, personeelsbeleid en communicatie. In voorkomende gevallen participeren beide gemeenten in samenwerkingsverbanden samen met andere gemeenten, bijvoorbeeld om uitvoering te geven aan de Participatiewet en het regionaal woon-/ en leefbaarheidsplan. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde voeren thans een actief dorps- en kernenbeleid, en beogen dit voort te zetten in de nieuw te vormen gemeente. Dit beleid houdt in dat er maatwerkvoorzieningen beschikbaar zijn op kleine schaal, waarbij burgers nabijheid wordt gehanteerd als een belangrijke randvoorwaarde.

De nieuwe gemeente Westerwolde wordt een uitgestrekte plattelandsgemeente met 72 gelijkwaardige kernen. Er zijn geen kernen met duidelijk herkenbare stedelijke kenmerken. Inwoners van de nieuw te vormen gemeente Westerwolde zullen, zoals nu ook al het geval is, gebruik maken van de stedelijke voorzieningen van verschillende grotere kernen en steden in de omliggende gemeenten in zowel Nederland als het aangrenzende Duitsland.

3.3. Bestuurskracht

De samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde zal leiden tot de vorming van een bestuurskrachtige gemeente met een bestuurlijke schaal die zowel past bij de eigen ambitie van kleinschaligheid, burgers nabijheid, identiteit en kwaliteit (kenmerken van Cittaslow⁹), als bij het vereiste dat lokale taken, opgaven en ambities op adequate wijze kunnen worden uitgevoerd. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben weinig centrumvoorzieningen en een overzichtelijk takenpakket ten aanzien van voorzieningen in kernen. Het beroep op sociale voorzieningen is in beide gemeenten relatief groot, maar in absolute cijfers is het te overzien. Een gemeentelijke opschaling zal het takenpakket niet verzwaren, waardoor er een betere balans tussen taakzwaarte en hulpbronnen zal ontstaan. Aanleiding tot en de meerwaarde van de samenvoeging liggen met name in de wens en noodzaak tot het versterken en vergroten van de kracht van de ambtelijke

⁹ Cittaslow is het internationale keurmerk voor gemeenten die op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorie en behoud van identiteit tot de top behoren (<http://www.cittaslow-nederland.nl/>).

organisatie, die zonder herindeling in de nabije toekomst verder onder druk zou komen te staan. Daarnaast wordt de beoogde herindeling gezien als een sluitstuk van een proces waarin allengs een door beide gemeenten gedeelde visie en ambitie zijn ontstaan om voor het gebied Westerwolde, met haar gemeenschappelijke geschiedenis, landschappelijke kenmerken, identiteit en cultuur, een nieuwe bestuurlijke entiteit te vormen.

De nieuw te vormen gemeente Westerwolde zal deel blijven nemen aan een aantal samenwerkingsverbanden, die in voorkomende gevallen (provincie)grensoverschrijdend zijn. Bijvoorbeeld richting Drenthe, maar ook richting Duitsland. Daarnaast zal de nieuwe gemeente participeren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op de schaal van de provincie Groningen. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hadden in dit krachtenveld de laatste jaren een gelijklopende inbreng. De gemeente Westerwolde zal, als één gemeente, een krachtiger inbreng hebben dan de twee kleinere gemeenten afzonderlijk.

Naast de lokale opgaven krijgt de nieuw te vormen gemeente te maken met belangrijke gemeenteverstijgende strategische opgaven, die vragen om een aanpak op regionaal niveau. Het gaat hierbij onder andere om opgaven op het gebied van toerisme, bevolkingsdaling en arbeidsmarkt en economie. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde treffen reeds voorbereidingen om deze strategische gebiedsopgaven door middel van niet-vrijblijvende samenwerking in regionaal verband op te pakken. De provincie acht het van groot belang dat deze samenwerking ook in de toekomst structureel geborgd wordt en zal de kwaliteit van deze samenwerking monitoren.

Aangezien de gemeente Westerwolde een voldoende bestuurskrachtige gemeente wordt die voor regionale strategische opgaven de samenwerking zoekt, past de nieuwe gemeente goed in een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting van Groningen.

3.4. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

De nieuwe gemeente Westerwolde zal naar het oordeel van de provincie in voldoende mate bijdragen aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen, waarbij de provincie opmerkt dat de bestuurlijke context in deze regio nog in ontwikkeling is. De gemeente wordt qua inwonersaantal vergelijkbaar met omliggende gemeenten als Veendam (ruim 27.000), Borger-Odoorn (ruim 25.000) en Haren (Ems) in Duitsland (ruim 23.000). Westerwolde is niet het achterland van één van de grotere kernen, het is eerder te karakteriseren als een zone tussen de omliggende grotere kernen in zowel Nederland als het aangrenzende Duitsland. Vanuit de constatering dat de betrokken gemeenten niet gericht zijn op één bepaalde andere gemeente, ambiëren Bellingwedde en Vlagtwedde voor Westerwolde een rol als intermediair in regionale samenwerkingsverbanden.

3.5. Duurzaamheid

Met de vorming van Westerwolde wordt een, voor dit gebied, robuuste en bestuurskrachtige gemeente gevormd die voor langere tijd in staat zal zijn om haar lokale opgaven, wettelijke taken en de eigen ambities adequaat uit te voeren. Voor de aanpak van een aantal grotere regionale strategische opgaven (zie paragraaf 3.3.) acht de provincie het van belang dat de nieuwe gemeente de samenwerking met andere (opgeschaalde) gemeenten inhoud en vorm zal geven in de komende jaren. De provincie is voornemens de voortgang en kwaliteit van deze samenwerking te monitoren.

De aangrenzende gemeente Oldambt, ontstaan in 2010, streeft niet actief een herindeling na en zet in op strategische samenwerking met andere partners in de provincie en de regio, met name ook langs de A7. De aanliggende gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam verkennen gezamenlijk hun bestuurlijke toekomst, waarbij de gemeenten Pekela en Veendam sinds 1 januari 2011 hun ambtelijke organisatie in een gemeenschappelijke regeling «De Kompanjie» hebben ondergebracht. De vorming van de nieuwe gemeente Westerwolde doet geen afbreuk aan de samenwerkings- of herindelingsmogelijkheden van deze omliggende gemeenten.

3.6. Conclusies toets Beleidskader

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Het voorstel kan rekenen op zeer brede steun van de raden van de twee betrokken gemeenten en tevens op een breed maatschappelijk draagvlak. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door gedeputeerde staten van de provincie Groningen. Voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten bestaat voorts voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie. Met de herindeling ontstaat een bestuurskrachtige en tevens duurzame gemeente, die beter is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken op zich te nemen en waarbij de (financiële) randvoorwaarden (zie paragraaf 4) aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeente nog verder te versterken als de eigenheid van de wijken en dorpskernen te borgen. Tot slot draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio.

4. Financiële aspecten

Uit de financiële rapportages van de provinciaal toezichthouder komt naar voren dat de financiële positie van de nieuwe gemeente, gelet op de huidige financiële positie van de twee gemeenten en het thans gevoerde financiële beleid, als gezond kan worden beoordeeld. De financiële uitgangspositie van beide gemeenten voor een samenvoeging is adequaat. Gedurende het gehele proces, waarin beide gemeenten tot het herindelingsadvies zijn gekomen, is een aantal varianten verkend en onderzocht. Daarbij is ook de financiële haalbaarheid onderzocht. Zo is in 2013, in opdracht van beide gemeenten, door bureau Berenschot 2013 onder meer een financieel kwantitatieve beoordeling van de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde gemaakt. De uitkomst van deze rapportage sluit aan bij de verwachting van de gemeenten dat de financiële gevolgen van een samenvoeging voor de nieuwe gemeente Westerwolde te overzien zijn.

Volgens de meest recente berekeningen zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente € 338.292 lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2018 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een naar verwachting ongeveer gelijke afname van kosten. Het betreft hier onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer, gemeentesecretaris). Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente frictiekosten maken om de samenvoeging gestalte te geven. De nieuwe gemeente zal daarom bij samenvoeging op 1 januari 2018 een uitkering ontvangen op grond van de tijdelijke maatstaf herindeling van ongeveer € 4,8 miljoen. Hiervan zullen de twee gemeenten reeds het jaar voorafgaand aan de datum van herindeling gezamenlijk een bedrag van ruim € 950.000 ontvangen.

5. Overige aspecten

5.1. Datum van herindeling en herindelingsverkiezingen

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Wet arhi zal de beoogde samenvoeging van de betrokken gemeenten ingaan op 1 januari volgend op de dag van inwerkingtreding van de onderhavige wet. Beoogd wordt dat de herindeling ingaat op 1 januari 2018.

Op grond van de Wet arhi vinden voorafgaand aan de datum van herindeling verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. Opdat voldoende tijd resteert voor de voorbereidingen van deze verkiezingen, die naar verwachting plaatsvinden op 22 november 2017, is het van belang dat de onderhavige wet uiterlijk half september 2017 in werking treedt. De betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners is belast met de voorbereiding van deze verkiezingen (artikel 52 Wet arhi). In dit geval is dat de gemeente Vlagtwedde.

Indien de herindeling op 1 januari 2018 plaatsvindt, worden in maart 2018 geen reguliere gemeenteraadsverkiezingen gehouden in de nieuwe gemeente Westerwolde. Dit volgt uit artikel 56e van de Wet arhi, waarin is bepaald dat de reguliere gemeenteraadsverkiezingen achterwege blijven als de datum van herindeling valt binnen drie jaar voorafgaand aan die verkiezingen. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen voor de nieuwe gemeente die wel weer doorgaan vinden plaats in maart 2022. Dit betekent dat de eerste raad van de nieuwe gemeente vier jaar en drie maanden zitting zal hebben.

5.2. Naamgeving

Met de voorziene samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde krijgt de voormalige «Heerlijkheid Westerwolde» nagenoeg haar oorspronkelijke contouren terug. De keuze van de naam voor de nieuwe gemeente ligt daarmee voor de hand. Gedurende het gehele proces om te komen tot het herindelingsadvies is de naam Westerwolde gehanteerd. Nergens is deze naam op weerstand gestuit, noch werden alternatieven aangedragen; de naam werd min of meer als vanzelfsprekend beschouwd. Vanwege de breed gevoelde logica van de naam Westerwolde voor deze nieuwe gemeente, zijn geen procedures gevoerd specifiek gericht op naamgeving.

5.3. Wet raadgevend referendum

Het onderhavige wetsvoorstel is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding van de herindelingswet geregeld zal worden, zal rekening gehouden worden met de geldende termijnen uit de Wrr.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk